



**Marina Luísa Leitão
Ramalho**

**Ciclos eleitorais – Análise das eleições autárquicas
da última década**



**Marina Luísa Leitão
Ramalho**

**Ciclos eleitorais – Análise das eleições autárquicas
da última década**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Economia, realizada sob a orientação científica do Doutor Joaquim Carlos da Costa Pinho, Professor Auxiliar do Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro.

o júri

presidente

Prof. Doutor António Miguel Amoedo Lebre de Freitas
professor auxiliar da Universidade de Aveiro

Prof.^a Doutora Maria de Fátima Marques Teixeira Lopes Pinho
professora adjunta da Universidade de Aveiro

Prof. Doutor Joaquim Carlos da Costa Pinho
professor auxiliar da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Gostaria de agradecer a todos aqueles que, directa ou indirectamente, contribuíram para que esta dissertação de Mestrado fosse hoje uma realidade.

Ao Professor Doutor Joaquim Carlos da Costa Pinho, meu Orientador, pela disponibilidade, orientação e ajuda que me prestou ao longo da dissertação, o meu muito obrigada.

E, de uma forma muito especial agradeço aos meus pais João e Idalina por sempre acreditarem que seria capaz.

palavras-chave

Ciclos eleitorais, autarquias locais, economia, Portugal, voto, oportunismo.

resumo

O presente artigo testa a existência de ciclos eleitorais, procurando evidências de efeitos oportunistas e/ou efeitos ideológicos no âmbito da política orçamental dos municípios de Portugal Continental e Regiões Autónomas, durante o período de 1999 a 2009.

Os resultados empíricos revelam comportamentos eleitoralistas dos autarcas que, em anos de eleições, aumentam os défices e as despesas municipais, propiciando o crescimento da economia local com o intuito de reunir mais votos a seu favor. Não foram encontrados, no entanto, evidências favoráveis à ocorrência de ciclos ideológicos.

Dado que o eleitoralismo dos autarcas portugueses gera ineficiências na alocação dos recursos devido à manipulação e gestão discricionária das finanças locais, verifica-se a necessidade de estabelecer um controlo mais apertado às contas municipais, ou definir regras mais estreitas quanto ao endividamento do poder local.

keywords

Electoral cycles, local government, economy, Portugal, vote, opportunism.

abstract

This article tests the existence of electoral cycles, seeking signs of opportunistic effects and/or ideological effects of fiscal budget policies in Mainland Portugal's municipalities and Autonomous Regions, between 1999 and 2009.

The empirical results show the electoral behaviors of local leaders, who increase deficits and expenses of the municipalities in election years, encouraging the growth of the local economy in order to gather more votes in their favour. Have not been found, however, evidence in favor of the occurrence of ideological cycles.

Given that the vote catching manoeuvres of the Portuguese local leaders generate inefficiency in the allocation of the resources because of the discretionary management of the municipal finance, there is the need of establishing a tighter municipal accounts control, or to define stricter rules regarding the indebtedness of the local authorities.

Índice Geral

CAPÍTULO 1

1. INTRODUÇÃO	1
---------------------	---

CAPÍTULO 2

2. REVISÃO DE LITERATURA.....	3
2.1. CICLOS POLÍTICO-ECONÓMICOS	3
2.1.1. Modelos Oportunistas.....	4
2.1.2. Modelos Ideológicos.....	9
2.1.3. Ciclos eleitorais no poder local.....	11

CAPÍTULO 3

3. SISTEMA POLÍTICO PORTUGUÊS – BREVE EXPOSIÇÃO	16
3.1. ESTRUTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DAS AUTARQUIAS LOCAIS EM PORTUGAL	16
3.1.1. Classificação das receitas e despesas municipais.....	19

CAPÍTULO 4

4. ENQUADRAMENTO EMPÍRICO E PROCEDIMENTO ECONOMETRICO	28
4.1. DESCRIÇÃO DOS DADOS	28
4.2. METODOLOGIA	29
4.3. RESULTADOS DA ESTIMAÇÃO	34

CAPÍTULO 5

5. CONCLUSÃO	38
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	40
7. ANEXOS.....	45

Lista de siglas e acrónimos

CDS – Centro Democrático Social
CDU – Coligação Democrática Unitária
CNE – Comissão Nacional de Eleições
CRP – Constituição da República Portuguesa
DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais
EUA – Estados Unidos da América
FGLS – *Feasible Generalised Least-squares*
FE – Fixed effects
FFF – Fundo de Financiamento das Freguesias
GMM – *General Method of Moments*
IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional
INE – Instituto Nacional de Estatística
LAL – Lei das Autarquias Locais
LEO – Lei de Enquadramento Orçamental
LFL – Lei das Finanças Locais
MMG – Método dos Momentos Generalizado
NLFL – Nova Lei das Finanças Locais
NUTS – Nomenclatura de Unidades Territoriais para fins Estatísticos
OLS – *Ordinary Least Squares*
PCP – Partido Comunista Português
PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB – Produto Interno Bruto
PNB – Produto Nacional Bruto
POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PP – Partido Popular
PPD – Partido Popular Democrático
PRD – Partido Renovador Democrático
PS – Partido Socialista
PSD – Partido Social Democrático

RAA – Região Autónoma dos Açores

RAM – Região Autónoma da Madeira

RE – *Random Effects*

SATAPOCAL – Sistema de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL

GMM-SYS – *General Method of Moments System*

UE – União Europeia

UEM – União Económica e Monetária

CAPÍTULO 1

1. Introdução

Com a evolução e difusão dos regimes democráticos, em que os líderes políticos são eleitos através de escolhas livres e justas do eleitorado, surge a atenção para a interação entre as instituições políticas, a economia e os eleitores, sendo estas interações, objetos de estudo pelos investigadores de economia e de ciência política.

Segundo Powell (2000), as eleições dão ao povo a oportunidade de influenciar as políticas públicas, e são elas os instrumentos que permitem aos cidadãos forçar ou encorajar os governantes a prestarem-lhes atenção. As eleições são utilizadas pelos cidadãos para, por um lado, escolher entre potenciais equipas de governantes e, por outro lado, para premiar ou punir os governos incumbentes. Desta forma, e tendo como ponto de partida o princípio da responsabilização, de acordo com o qual os eleitores acompanham a evolução da economia e responsabilizam o Governo pelo desempenho económico do país, as investigações que se debruçam sobre esta temática procuram analisar de que forma esse desempenho vai ser influenciado pelos agentes e instituições políticas, nomeadamente pela ideologia dos governantes e pelo seu desejo de serem reeleitos, e pela forma como estes em períodos pré-eleitorais estimulam a economia originando ciclos eleitorais que lhes garantam a reeleição individual ou partidária, pois a hipótese de que o desempenho da economia tem influência direta sobre o resultado das eleições é inegável.

Apesar de já existir a nível internacional uma vasta literatura sobre este tema, ela tem sido sobretudo orientada para o poder central. Os estudos teóricos e empíricos realizados centram-se essencialmente nos grandes agregados económicos dos países (taxa de inflação, crescimento e desemprego nacionais) e na sua relação com os principais órgãos de soberania política, ficando uma lacuna ainda pouco explorada face ao estudo mais aprofundado a nível do poder local, o que importa analisar de forma a obter uma maior compreensão da inter-

relação entre a política e a economia no poder local, tanto a nível teórico como empírico.

A presente investigação tem por objetivo principal compreender em que medida é que as contas das Autarquias Locais refletem os resultados das eleições autárquicas na última década, procurando testar a existência de ciclos político-económicos no âmbito da política orçamental dos municípios portugueses.

Após a introdução é apresentada a revisão bibliográfica sobre os principais estudos que relacionam o comportamento dos agentes a nível político e económico, tanto para ao nível do poder central como a nível do poder local. É depois feita uma breve exposição do sistema político português, da organização político-administrativa e do financiamento das autarquias locais em Portugal e a classificação económica das receitas e das despesas utilizada pelas autarquias.

De seguida é apresentada a aplicação empírica do modelo que testa a existência de ciclos político-económicos (procurando evidências oportunistas e/ou ideológicas) aos 308 municípios portugueses, bem como a descrição das fontes de dados estatísticos durante o período de 1999 a 2009.

Posteriormente é explicada a metodologia seguida e os modelos escolhidos, sendo depois apresentados os resultados empíricos e a interpretação dos testes aos parâmetros obtidos. Por fim, são expostas as principais conclusões e as implicações de política económica.

CAPÍTULO 2

2. Revisão de literatura

2.1. Ciclos Político-económicos

Centrando as atenções nos comportamentos tendenciosos dos agentes políticos em desviar a direção da política económica focando a obtenção de benefícios políticos, em meados da década de 70, intensificou-se e ganhou um novo impulso o debate relativo às questões político-económicas. Tal fato fez surgir estudos debruçados na influência do calendário eleitoral sobre as decisões relativas à condução da política económica, tendo assim sido originada a teoria dos ciclos político-económicos.

A teoria dos ciclos político-económicos veio contrapor o conceito tradicional de que os governantes procuravam maximizar o bem-estar social, procurando explicar que as flutuações económicas podem ser explicadas pelo calendário eleitoral, isto é, considera que os governantes sabendo da importante influência da situação económica na decisão de voto dos eleitores, vão procurar manipular a política económica visando a maximização das oportunidades de vitória nas eleições às quais se candidatam.

É possível identificar diferentes interpretações ao analisar a literatura dos ciclos político-económicos quanto à motivação dos agentes políticos ao optar por determinadas políticas públicas. Existe um grupo de modelos que supõe que os políticos são movidos por alguma ideologia política (Modelos Ideológicos), e outro que parte do princípio de que os políticos agem por puro oportunismo ambicionando apenas à vitória nas urnas (Modelos Oportunistas).

Diverge também entre os modelos a análise sobre o modo como os eleitores formam as suas expectativas, por um lado há os que defendem que os eleitores possuem expectativas adaptativas, ou seja, apontam os eleitores como indivíduos “ingênuos” que se baseiam apenas em fatos passados para formar as suas expectativas, por outro lado há modelos que defendem que os eleitores possuem expectativas racionais, ou seja, os eleitores têm completo conhecimento do

ambiente político-económico e conseguem antecipar as ações e decisões do governo, o que lhes permite ajustar as suas expetativas.

São apresentados no Quadro 1 as quatro vertentes dos modelos dos ciclos político-económicos, no qual há distinções sobre as escolhas de política dos governantes (oportunistas ou ideológicas) e entre elas as diferentes hipóteses (adaptativas ou racionais) de comportamento que se pressupõe do eleitorado, integrando a principal literatura de cada modelo.

Quadro 1. A classificação dos modelos de ciclos político-económicos

ELEITORES	Expetativas	COMPORTAMENTO	
		Políticos oportunistas	Políticos Ideológicos
	ADAPTATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> – Nordhaus (1975) – Lindbeck (1976) 	<ul style="list-style-type: none"> – Hibbs (1977, 1986)
	RACIONAIS	<ul style="list-style-type: none"> – Rogoff e Sibert (1988) – Persson e Tabellini (1990) – Rogoff (1990) – Cukierman e Meltzer (1986) 	<ul style="list-style-type: none"> – Alesina (1987, 1988, 1989)

Fonte: Adaptado de Coelho (2004), pp. 22.

2.1.1. Modelos Oportunistas

Os modelos oportunistas consideram os comportamentos do governo no período pré-eleitoral, como que seguindo uma linha de ações e opções oportunistas, deste modo, os agentes políticos têm como objetivo fundamental

maximizar o número de votos garantindo a sua (re)eleição, sendo todas as suas opções políticas nesse sentido, não considerando qualquer orientação ideológica.

Entre os modelos oportunistas, podem encontrar-se dois tipos de modelos: os modelos tradicionais de expectativas adaptativas e os modelos de expectativas racionais.

Na década de 50 do século XX, Downs (1957) apresentou uma abordagem económica do comportamento político segundo a qual é demonstrado que os agentes políticos agem racionalmente visando a maximização do seu desempenho político-eleitoral. Os agentes políticos tendem a comportar-se e a formular políticas manipulando a economia, com o objetivo principal de maximizar os votos em seu benefício e a sua permanência no poder.

Mais tarde na década de 70, surgem os modelos oportunistas de Wright (1974), Nordhaus (1975), Tufte (1975), Lindbeck (1976) e MacRae (1977) que seguindo a mesma linha de investigação de Downs (1957) impulsionam o estudo dos ciclos político-económicos e constroem o enquadramento do modelo nos ciclos político-económicos de expectativas adaptativas.

No seguimento da corrente Keynesiana que defendia que as variáveis macroeconómicas reais (como o crescimento do produto e o desemprego) podiam facilmente ser controladas pelos políticos e da Curva de Philips, que demonstra uma relação inversa, relativamente estável, entre o desemprego e inflação, Nordhaus (1975) desenvolveu um modelo oportunista de ciclos político-económicos de expectativas adaptativas.

Nordhaus (1975) foi pioneiro na sistematização do modelo oportunista e apresentou um modelo, onde através de uma análise para nove países (Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos da América, França, Japão, Nova Zelândia, Reino Unido e Suécia)¹ procurou demonstrar que as políticas fiscais e monetárias dos partidos políticos são elaboradas no período pré-eleitoral, de forma a estimular o crescimento da economia e a garantir a manutenção no poder.

O autor desenvolveu o seu modelo apoiado no *trade-off* da Curva de Philips, onde analisou as variáveis macroeconómicas desemprego e inflação, e verificou um

¹ A análise decorre para o período de 1947 a 1972.

comportamento de manipulação e controlo dos agentes políticos sobre estas variáveis em períodos eleitorais de forma a agradar ao eleitorado ².

Nordhaus (1975) procurou verificar se numa primeira fase dos mandatos governamentais as taxas de desemprego eram elevadas acompanhadas de deflação e se nos momentos antecedentes ao período eleitoral as taxas de desemprego diminuam acompanhadas pelo aumento das taxas de inflação.

O autor realizou um teste não paramétrico com as premissas da maximização do voto pelos governantes e do voto retrospectivo ³ para cada país. Os resultados encontrados foram mistos, tendo sido encontradas evidências não significativas da existência de ciclos político-económicos em alguns deles, como são o caso da Austrália, Canadá, Japão e Reino Unido. No caso da França e da Suécia o autor encontrou evidências ténues de ciclos político-económicos.

Já nos três restantes países – Alemanha, Estados Unidos da América e Nova Zelândia – a evidência de ciclos político-económicos foi expressiva.

Pode comprovar-se no caso dos EUA de forma clara, numa análise às eleições de 1948, 1952 e 1956 que o desemprego caiu no período prévio às eleições e aumentou no período posterior às eleições, após as eleições foram adotadas medidas anti-inflacionistas.

Pode assim compreender-se do estudo de Nordhaus (1975), que os ciclos político-económicos são fatores de grande importância para o funcionamento das economias capitalistas democráticas, uma vez que estes ditam a forma como se irá encaminhar a economia.

O modelo de Nordhaus (1975) ao considerar os eleitores com expectativas adaptativas, em que estes possuem desconhecimento sobre o funcionamento da economia e das verdadeiras pretensões oportunistas dos políticos, faz com que consequentemente seja repetido pelos eleitores o mesmo comportamento ingénuo de forma sucessiva, permitindo a existência dos ciclos político-

² São necessárias 3 condições para este tipo de análise: um regime político democrático com eleições periódicas, capacidade do governo em controlar a economia e manipulá-la na direção desejada e uma função votação míope (focando apenas os acontecimentos recentes).

³ Hipótese do voto retrospectivo foi introduzida por Key (1966) que considerou que é com base na avaliação do desempenho passado do Governo que os eleitores tomam as suas decisões.

económicos. Esta visão sobre a facilidade com que são influenciados os eleitores com a estimulação do crescimento económico em vésperas de eleições por parte do governo na aplicação de políticas económicas fez surgir novos modelos que visaram ultrapassar e preencher essas lacunas. Surgiram assim os trabalhos de Cukierman e Meltzer (1986), Rogoff e Sibert (1988), Rogoff (1990), Persson e Tabellini (1990) e Harrington (1993), que independentemente do modelo que consideraram, tinham como pressupostos comuns o objetivo dos eleitores em maximizar a sua utilidade esperada e as suas expetativas serem racionais.

Nos modelos de ciclos político-económicos oportunistas com expetativas racionais é explorada a hipótese de assimetria de informação entre os eleitores e os políticos para explicar como governos oportunistas usam as políticas económicas para sinalizar competência.

Os diferentes modelos oportunistas de expetativas racionais avaliam essa competência de formas diferentes. Neste sentido, ela pode ser avaliada pela capacidade da recuperação de choques económicos ocasionais (Cukierman e Meltzer (1986)), de reduzirem os desperdícios na política orçamental (Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990)) ou de promover crescimento sem inflação (Persson e Tabellini (1990)).

Apesar dos modelos oportunistas com expetativas racionais também preverem à semelhança dos modelos tradicionais a ocorrência de ciclos político-económicos, estes são de menor dimensão e de menor regularidade, dada a racionalidade dos eleitores.

Rogoff e Sibert (1988) elaboraram um modelo em que a competência dos governos é vista em função do Orçamento de Estado, ao invés da Curva de Philips, sugerindo que os ciclos políticos eleitorais surgem a partir da assimetria de informação provisória⁴ entre eleitores e governantes. Das hipóteses assumidas no modelo destaca-se a suposição de que os governantes dispõem de uma vantagem temporal sobre os eleitores relativa à sua competência real, o que permite aos governantes observar o seu próprio indicador de desempenho de uma determinada variável (impostos, moeda ou gastos do governo) antes que o

⁴ A assimetria de informação é provisória devido à racionalidade dos eleitores.

eleitorado o faça, e aí manipulá-lo na tentativa de no período anterior às eleições conseguir sinalizar competência junto dos eleitores e arrecadarem o seu voto.

Rogoff (1990) apresenta uma nova extensão para o modelo anterior e utiliza a composição dos gastos do governo para a análise da competência. Como resultado da assimetria de informação que se pressupõe no modelo, o governo vai elaborar ciclos politico-orçamentais, sinalizando competência através de programas de investimento mais visíveis, transferências e possíveis cortes nos impostos.

No caso do trabalho realizado por Persson e Tobellini (1990) focando o seu estudo na curva de Philips, o papel da competência dos governos é definida através da sua capacidade para promover o crescimento sem que este seja acompanhado por inflação, assim, são governantes competentes apenas os que conseguem atingir níveis de crescimento superiores ao normal no momento que antecede o momento eleitoral. Deste modo, os eleitores que observam este crescimento consideram os governantes como competentes e é neles que votam, sendo o seu voto retrospectivo e racional, pois fizeram uma análise racional sobre o crescimento da economia antes das eleições para dessa forma poderem avaliar a competência dos governantes.

Persson e Tobellini (1990) contrariamente ao modelo desenvolvido por Nordhaus (1975), não preveem no seu estudo recessão pós-eleitoral.

A lógica dos modelos oportunistas desconsidera a ideologia partidária dos governantes como componente relevante no direcionamento do seu comportamento e ações.

Será apresentado de seguida o modelo que aborda o viés partidário nas escolhas dos governantes.

2.1.2. Modelos Ideológicos

A principal diferença dos modelos ideológicos⁵ face aos modelos oportunistas está no fato de que enquanto os políticos oportunistas escolhem políticas com o objetivo de ganhar eleições, os políticos nos modelos ideológicos querem ganhar as eleições para implementar as suas políticas desejadas.

Foi fundamentado nessa visão sobre os ciclos político-económicos que Hibbs (1977) desenvolveu um modelo ideológico, no qual analisou 12 países (Alemanha ocidental, Bélgica, Canadá, Dinamarca, EUA, Finlândia, França, Holanda, Itália, Noruega, Reino Unido e Suécia) para um período compreendido entre 1960 e 1969. O seu modelo é à semelhança do modelo oportunista tradicional de Nordhaus (1975) aplicado num sistema económico representado por uma curva de Philips com expectativas adaptativas, em que os políticos possuem preferências políticas diferentes: os partidos de direita preocupam-se em escolher políticas de combate à inflação, o que proporciona o aumento do desemprego, e os partidos de esquerda tendem a escolher políticas de combate ao desemprego, aumentando assim a inflação.

Hibbs (1977) considerando que os eleitores são retrospectivos, míopes e heterogêneos tendo em consideração apenas os comportamentos presente e passado recente do Governo verificou que dado os eleitores apresentarem preferências distintas quanto aos níveis de crescimento, desemprego e inflação, vão apoiar os partidos no sentido das suas preferências relativamente ao estrato social em que se inserem, assim partidos de direita serão apoiados por classes sociais mais ricas e os partidos de esquerda serão apoiados por classes sociais mais pobres.

Assim que vençam as eleições a tendência será para que os partidos adotem as medidas que favoreçam os seus eleitores.

Hibbs (1977) verificou relativamente aos EUA que o Governo do partido Republicano (partido de direita) dá prioridade a medidas de combate à inflação enquanto que o partido Democrata (partido de esquerda) dá prioridade a medidas

⁵ Também designados por modelos partidários.

de combate ao desemprego, enquanto um. No Reino Unido o autor verificou o mesmo com Governos do partido Conservador e Trabalhista. O autor posteriormente numa análise à cena política norte-americana e baseado em dados trimestrais circunscreveu a análise à identificação do nível de desemprego e da política monetária que constituíram o objetivo dos dois partidos do governo nos EUA. Obtendo o mesmo resultado em termos de tendências para os ciclos político-económicos, Hibbs (1986) pôde explicar a instabilidade na capacidade de os partidos se manterem no poder por mais de dois mandatos consecutivos no período pós-guerra, mostrando que a causa eram as flutuações económicas geradas pelos fatores ideológicos dos partidos, onde o partido Republicano seria penalizado pelas políticas que geram elevado desemprego e o partido Conservador seria penalizado pelas políticas geradoras de elevadas taxas de inflação.

Alesina (1987, 1988, 1989) reformou a abordagem ideológica dos ciclos eleitorais considerando a influência de eleitores com expetativas racionais⁶.

Alesina (1987, 1988, 1989), também caracterizando a economia por uma curva de Philips, incorpora no seu trabalho fontes de incertezas sobre o futuro, onde os eleitores apesar de conseguirem prever as medidas de política económica que serão adotadas por governantes de diferentes ideologias, não sabem qual partido ganhará as eleições, o que origina oscilações temporárias no sector económico.

Diverge entre a consideração de expetativas racionais e as adaptativas o fato de as diferenças nas variáveis económicas reais (como crescimento do produto e desemprego), entre dois tipos de governo serem transitórias e não persistentes, pois com expetativas racionais há um ajustamento após a surpresa pós-eleitoral.

Em análise aplicada exclusivamente à economia portuguesa e assente no comportamento da variação percentual das despesas em obras públicas, Agria (1994) testou os modelos ideológicos e oportunistas para o período entre 1974 e 1992.

⁶ É comum afirmar que Alesina (1987) desenvolveu o primeiro estudo de modelos ideológicos com expetativas racionais, contudo já anterior à sua investigação havia surgido o trabalho de Chappel e Keech (1986) os quais desenvolveram um modelo de eleitores sofisticados, menos propenso à manipulação, que apenas recompensam o Governo por ganhos no desemprego e crescimento não geradores de pressões inflacionistas.

Para medir o investimento público em construção civil o autor utilizou três variáveis: a formação bruta de capital fixo, as adjudicações de obras públicas e as promoções de obras públicas.

Agría (1994) verificou que o investimento público em construção civil aumentou em períodos pré-eleitorais, descendo imediatamente no período após as eleições, esse comportamento verificou-se independentemente do perfil ideológico do Governo, o que permitiu ao autor rejeitar a evidência das hipóteses do modelo ideológico dos ciclos político-económicos.

Os resultados obtidos permitiram ao autor concluir que o investimento público em construção civil foi manipulado pelos governos em exercício por forma a maximizar o número de votos a seu favor com vista à permanência no poder.

Os resultados a que o autor chegou opõem-se às teses do modelo ideológico já que o comportamento verificado se revelou independente das opções político-ideológicas do partido no poder; confirmando as teses do modelo oportunista dos ciclos eleitorais.

2.1.3. Ciclos eleitorais no poder local

A literatura dos modelos oportunista e ideológico dos ciclos político-económicos apresentada anteriormente focava a análise para o comportamento dos governos centrais, no entanto, já Rogoff (1990) sugeria ser relevante uma análise ao poder local.

Rogoff (1990) argumentou que deveriam ser analisados os instrumentos de política orçamental para testar a existência de ciclos eleitorais, devido à maior facilidade para os governantes de manipulação dos instrumentos de política orçamental do que a manipulação dos agregados macroeconómicos.

Blais e Nadeau (1992), seguindo a sugestão de Rogoff (1990) testaram a existência de ciclos político-orçamentais em 10 províncias do Canadá para o período entre 1951 e 1984. Através de uma análise de dados em painel, os

autores encontraram evidências de comportamentos oportunistas e ideológicos em simultâneo por parte dos governantes.

Allers, De Haan e Sterks (2001) analisaram os efeitos partidários sobre a definição da carga fiscal local em 593 municípios holandeses recorrendo a um modelo de dados em painel. Os autores verificaram que os municípios liderados por Governos de esquerda apresentaram uma maior carga fiscal e Governos de coligação apresentam uma menor carga fiscal, encontrando assim evidências de ciclos ideológicos.

Pettersson-Lidbom (2001) investigou os ciclos político-económicos em 8 eleições municipais da Suécia⁷. Com um painel de dados de 288 municípios, o autor analisou o uso estratégico do endividamento, nas despesas e nos impostos. Partilhando a mesma visão dos ciclos racionais de (por exemplo) Rogoff (1990) e Alesina (1987, 1988, 1989), em que os governantes apenas são reeleitos caso demonstrem que a sua competência está acima do nível mínimo esperado pelos eleitores racionais, o autor concluiu que existe evidência de ciclos eleitorais significativos quer nas despesas quer nos impostos, e que os Governos de direita acumulam mais dívidas quando se deparam com maior probabilidade de derrota eleitoral do que os Governos de esquerda.

Numa análise às funções orçamentais dos municípios brasileiros Sakurai (2009), testou a existência de ciclos político-económicos para o período entre 1990 e 2005. Utilizando uma análise de dados em painel, foi possível ao autor verificar a existência de ciclos oportunistas ao observar a tendência para o aumento de gastos públicos em períodos pré-eleitorais, verificados principalmente nas variáveis ligadas à saúde e saneamento, habitação e urbanismo, assistência e previdência e transportes. Em relação a ciclos ideológicos, os resultados permitiram a Sakurai (2009) observar a influência, ainda que relativa, das distinções partidárias na forma como os recursos eram inseridos entre as funções avaliadas.

⁷ Análise para o período entre 1974 e 1998.

A nível internacional é extensa a literatura que analisa e testa a existência de ciclos político-económicos ao nível do poder local ⁸, no que diz respeito a estudos de análise à realidade portuguesa a nível local esses são ainda escassos, sendo referências nacionais os autores Marta (2000), Baleiras e Costa (2001), Veiga e Veiga (2004) e Coelho (2004).

O primeiro autor mencionado, Marta (2000), procurou testar os modelos ideológico e oportunista em 24 municípios portugueses entre os anos de 1977 e 1997, utilizando como variável dependente as despesas de capital reais *per capita*. Através de uma análise de dados em painel o autor pôde concluir que para os municípios portugueses estudados embora que de uma forma um pouco vaga há evidência um ciclo oportunista nas despesas de capital municipais próximos aos momentos eleitorais. O autor refere que não se verificam evidências quanto a ciclos ideológicos nas despesas de capital.

Também os autores Baleiras e Costa (2001) chegaram a resultados similares quanto aos ciclos eleitorais nos municípios portugueses. Os autores testaram a existência de ciclos político-económicos em 30 municípios de Portugal continental para o período compreendido entre 1977 e 1993 utilizando o Modelo FGLS ⁹, e utilizando como variável dependente as despesas totais de investimento reais *per capita*, como variável explicativa as transferências de capital reais *per capita*, e como variáveis binárias: se as eleições eram realizadas no final do período corrente ou não; se o incumbente tem mais de 50% dos votos e se os incumbentes se recandidatam ou não. Esta última variável binária foi introduzida tal como no estudo de Rosenberg (1992) que conclui para os governos locais israelitas que os candidatos que não se recandidatam geram ciclos oportunistas de maior magnitude do que aqueles que se recandidatam. A variável permitiu aos autores obter resultados semelhantes para os municípios portugueses.

⁸ Para uma revisão da literatura empírica dos ciclos político-económicos no poder local para Israel ver Kalchheim e Rozevitch (1990) e Rosenberg (1992). Para estudos sobre os EUA, ver Alt e Lowry (1994) e Besley e Case (2003) e sobre a Alemanha ver Seitz (2000), Galli e Rossi (2002) e Jochimsen e Nuscheler (2010).

⁹ *Feasible Generalised Least-squares*.

Baleiras e Costa (2001) encontraram evidências de ciclos oportunistas para os 30 municípios analisados, verificando aumentos nas despesas totais de investimento reais *per capita* no período anterior às eleições face às mesmas no período posterior às eleições.

Surgiu posteriormente o estudo de Veiga e Veiga (2004) que procurou evidências para a existência de ciclos político-económicos para 278 municípios de Portugal Continental para o período entre os anos 1979 e 2000.

Na sua investigação os autores utilizaram uma análise de dados em painel com estimações de sistemas-GMM, em que foram estimados modelos tendo como variáveis dependentes o saldo de execução orçamental e as despesas municipais. Nos modelos foram introduzidas duas variáveis binárias: uma com o objetivo de testar a hipótese de os défices orçamentais e as despesas dos municípios serem maiores em anos de escrutínio e outra para testar a existência de ciclos ideológicos nos saldos e nas despesas.

Os resultados empíricos do estudo de Veiga e Veiga (2004) apontaram claramente para a existência de ciclos oportunistas nos municípios de Portugal Continental especialmente ao nível das despesas de investimento, sendo que os autarcas portugueses geram os instrumentos de política económica de forma a revelarem maior competência pouco antes das eleições.

Quanto a ciclos ideológicos, os autores devido à inconsistência de resultados entre saldos, despesas totais e despesas de capital tiveram dificuldade em reconhecer tendências gerais.

Veiga e Veiga (2004) puderam também concluir do seu estudo que a magnitude do ciclo eleitoralista não parece depender do apoio de que o Presidente da Câmara dispõe na Assembleia Municipal, nem da sua decisão de se recandidatar ou não às próximas eleições, os resultados encontrados pelos autores também sugerem que os dirigentes dos partidos de esquerda são mais propícios a aumentar mais as despesas nos anos de eleições que os dirigentes dos partidos de direita.

No mesmo enquadramento aos ciclos político-económicos no poder local português, Coelho (2004), testou o comportamento oportunista e partidário dos governos locais utilizando um conjunto de dados de painel de 86 municípios

portugueses pertencentes à região Norte Nuts II ¹⁰, traduzidos pelo emprego entre 1985 e 2000, e nos instrumentos de política económica local, traduzidos pelos componentes de despesa constantes das contas de gerência municipais, entre 1979 e 2000, com o objetivo de encontrar evidências de ciclos eleitorais tanto no balanço do orçamento dos municípios como nas despesas e fazer uma análise desses resultados na evolução da economia local nomeadamente no crescimento do emprego em cada município.

Os resultados encontrados permitiram a Coelho (2004) verificar a presença de comportamentos oportunistas significativos e de maior magnitude no ano antes das eleições nos governos locais tanto nos instrumentos de política económica como também nas medidas de desempenho da economia.

No que respeita a resultados económicos, Coelho (2004) verificou evidências empíricas de comportamento oportunista dos governos locais no crescimento do emprego local e sobre o crescimento do número de empresas, particularmente em alguns municípios nos sectores da Indústria de Minerais não metálicos, Construção, Comércio, Indústria e dos serviços prestados às empresas.

O estudo de Coelho (2004) reforça o estudo de Veiga e Veiga (2004) quanto à existência de ciclos ideológicos no poder local português, não tendo sido encontradas evidências de comportamento partidário por parte dos governos locais.

¹⁰ Unidades Territoriais para Fins Estatísticos de Nível II.

CAPÍTULO 3

3. Sistema político português – breve exposição

Servindo de enquadramento para a análise empírica que se pretende realizar, este capítulo tem por objetivo dar uma breve perspetiva das alterações ocorridas no sistema político português nas últimas décadas e, em particular, enquadrar as Autarquias Locais e o seu sistema de financiamento no âmbito do Poder Administrativo Central e Local português.

3.1. Estrutura Político-Administrativa das Autarquias Locais em Portugal

As Autarquias Locais desempenham um papel determinante na definição do rumo da economia e na construção e desenvolvimento de Portugal.

Nos termos da Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, no número 2 do artigo 235º, as Autarquias Locais são pessoas coletivas de população e território dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução dos interesses próprios, comuns e específicos das respetivas populações.

Para o Continente, são contempladas três categorias de autarquias locais: freguesias, municípios (substituindo a designação de concelhos) e regiões administrativas (ainda por instituir). As regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios. Nas grandes áreas urbanas e nas ilhas a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica (artigo 236º, CRP). Enquanto as regiões administrativas não estiverem concretamente instituídas, a Constituição da República Portuguesa prevê a manutenção da divisão distrital no espaço por elas não abrangido (artigo 291º).

As primeiras eleições autárquicas realizaram-se em Dezembro de 1976, tendo sido assim inaugurada a democracia ao nível local (o Quadro 2 apresenta as datas das Eleições Autárquicas ocorridas desde 1976 até aos dias de hoje). Em 1977 e 1979 foram publicados dois diplomas fundamentais para o poder local: a

primeira Lei das Autarquias Locais (LAL) e a primeira Lei das Finanças Locais (LFL).

Quadro 2. Datas das Eleições Autárquicas

Data das Eleições
12 de Dezembro de 1976
16 de Dezembro de 1979
12 de Dezembro de 1982
15 de Dezembro de 1985
17 de Dezembro de 1989
12 de Dezembro de 1993
14 de Dezembro de 1997
16 de Dezembro de 2001
9 de Outubro de 2005
11 de Outubro de 2009

Fonte: Comissão Nacional de Eleições

Houve, no entanto, logo nesse mesmo ano, alterações a esta lei através do Decreto-lei n.º 243/79, de 25 de Julho, que determinou novas regras para a elaboração, aprovação e execução dos orçamentos, assim como, para a elaboração e a aprovação das contas de gerência. Podemos dizer que é com este Decreto-lei que se inicia a reforma da contabilidade autárquica. Mais tarde, veio a ser substituído pelo Decreto-lei n.º 341/83, de 21 de Julho, que introduziu algumas inovações, principalmente no que se refere aos planos de atividades e à classificação funcional das despesas.

A aprovação da LFL de 1998, da Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto, veio estabelecer o regime financeiro dos Municípios e das Freguesias, a qual foi revogada posteriormente pela aprovação da Lei nº.2/2007, de 15 de Janeiro da Nova Lei das Finanças Locais (NLFL) que entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2007.¹¹

Os compromissos financeiros assumidos por Portugal ao aderir à “zona euro”, aquando da constituição da UEM (União Económica e Monetária), importam hoje

¹¹ Para um estudo sobre autonomia financeira, financiamento e finanças das autarquias locais em Portugal ver Nabais (2007), Zbyszewski (2007) e Rebelo (2008).

a possibilidade de revogar o sistema de financiamento autárquico determinado na LFL.

O imperativo de consolidação das contas públicas, a atingir através da plena realização do PEC reclama contenção orçamental, com evidentes consequências no plano das finanças locais.

Desta forma e desde 2002 no Título V, artigos 84º e 85º da LEO (Lei de Enquadramento Orçamental) prevê-se a possibilidade de através da lei do orçamento, serem estabelecidos limites específicos de endividamento das autarquias locais e determinadas transferências do Orçamento de Estado de montante inferior ao resultante da LFL, respetivamente. Dispõe o artigo 84º, nº. 1: “em cumprimento das obrigações de estabilidade orçamental decorrentes do Programa de Estabilidade e Crescimento, a lei do Orçamento estabelece limites específicos de endividamento anual da administração central do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, compatíveis com o saldo orçamental calculado para o conjunto do sector público administrativo”, prescrevendo o nº. 2 que tais limites de endividamento “podem ser inferiores aos que resultariam das leis financeiras especialmente aplicáveis a cada sector”.

De modo a permitir a sustentabilidade local, que também é uma influência dos objetivos do PEC, o regime financeiro dos Municípios e das Freguesias deve contribuir para a promoção do desenvolvimento económico, para a preservação do ambiente, para o ordenamento do território e para o bem-estar social, tal como se encontra definido no artigo 6º da NLFL.

A legitimidade das decisões das autarquias locais decorre da eleição dos respetivos órgãos, que estão constitucionalmente consagrados como:

- Órgãos executivos - a câmara municipal e a junta de freguesia, ou seja órgãos a quem, em termos práticos, compete propor e executar as decisões e indicações dos órgãos deliberativos;
- Órgãos deliberativos a assembleia municipal e a assembleia de freguesia, a quem cabe aprovar, ou não, entre outras competências de iniciativa própria, as propostas dos respetivos órgãos executivos.

Relativamente à repartição dos recursos públicos, as Autarquias Locais dispõem de património e finanças próprios, beneficiando ainda de receitas provenientes dos impostos do Estado.

3.1.1. Classificação das receitas e despesas municipais

A classificação das receitas e despesas municipais é apresentada no Quadro 3.

Quadro 3. Receitas e Despesas das Autarquias Locais

1) Receitas correntes	3) Despesas correntes
<ul style="list-style-type: none"> • Impostos diretos • Impostos indiretos • Taxas, multas e outras penalidades • Rendimentos da propriedade • Transferências correntes • Venda de bens e serviços correntes • Outras receitas correntes 	<ul style="list-style-type: none"> • Despesas com o pessoal • Aquisição de bens e serviços • Juros e outros encargos • Transferências correntes • Subsídios • Outras despesas correntes
2) Receitas de capital	4) Despesas de capital
<ul style="list-style-type: none"> • Venda de bens de investimento • Transferências de capital • Ativos financeiros • Passivos financeiros • Outras receitas de capital 	<ul style="list-style-type: none"> • Aquisição de bens de capital • Transferências de capital • Ativos financeiros • Passivos financeiros • Outras despesas de capital
Receitas totais= Receitas Correntes + Receitas de capital	Despesas totais= Despesas Correntes + Despesas de capital

Fonte: Direção Geral das Autarquias Locais

A classificação económica das receitas e das despesas utilizada pelas autarquias locais, prevista no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, encontra-se adaptada às autarquias locais pelo SATAPOCAL (Sistema de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL)¹².

As **receitas correntes** são as que aumentam o ativo financeiro ou reduzem o património não duradouro, repetindo-se a sua cobrança todos os anos, dada a necessidade da sua utilização, são considerados os seguintes agrupamentos:

- *Impostos diretos:*

Esta rubrica inclui o produto dos seguintes impostos, cuja cobrança reverte na íntegra para os municípios:

- Imposto municipal sobre imóveis;
- Imposto municipal sobre veículos;
- Imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis;
- Derrama;
- Impostos abolidos.

De reter que o Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, aprovou os Códigos do Imposto Municipal sobre Imóveis e do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, revogando os Códigos da Contribuição Autárquica e do Imposto Municipal e de Sisa.

- *Impostos indiretos:*

Engloba as receitas que recaem exclusivamente sobre o sector produtivo, incidindo sobre a produção, a venda, a compra ou a utilização de bens e serviços. Consideram-se igualmente as receitas que revistam a forma de taxas, licenças, emolumentos ou outras semelhantes pagas por unidades empresariais.

¹² Esta adaptação pode ser consultada no POCAL (Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais).

- *Taxas, multas e outras penalidades:*

No grupo das “Taxas” incluem-se os pagamentos dos particulares em contrapartida da emissão de licenças e da prestação de serviços, nos termos da lei, não havendo qualquer relação de valor entre os aludidos pagamentos e o custo dos serviços prestados. As taxas compreendem designadamente: Mercados e feiras, Loteamentos e obras, Ocupação da via pública, Canídeos, Caça, uso e porte de arma, Saneamento, Outras.

No grupo das “Multas e outras penalidades” englobam-se as receitas provenientes da aplicação de multas pela transgressão da lei, posturas e outros regulamentos.

- *Rendimentos da propriedade:*

Abrange as receitas provenientes do rendimento de ativos financeiros (depósitos bancários, títulos e empréstimos) e rendas de ativos não produtivos, nomeadamente terrenos e ativos incorpóreos (direitos de autor, patentes e outros).

- *Transferências correntes*

Entende-se por transferências correntes os recursos financeiros auferidos sem qualquer contrapartida, destinados ao financiamento de despesas correntes ou sem afetação preestabelecida.

- *Venda de bens e serviços correntes*

Nesta rubrica incluem-se, na generalidade, as receitas, quer com o produto da venda dos bens, inventariados ou não, que inicialmente não tenham sido classificados como bens de capital ou de investimento, quer ainda com os recebimentos de prestação de serviços. Às receitas enquadráveis neste capítulo estão subjacentes preços que correspondem a valores sensivelmente idênticos

aos custos de produção dos bens ou serviços vendidos. Este capítulo desagrega-se em três grupos: Vendas de bens, Serviços e Rendas.

- *Outras receitas correntes:*

Esta rubrica tem um carácter residual, englobando as receitas que pela sua natureza não possam ser incluídas em nenhum dos itens anteriores.

As **receitas de capital** são as que aumentam o ativo e passivo financeiros ou reduzem o património duradouro, e que, dentro de uma normal gestão financeira, não deveriam, em princípio, repetir-se anualmente na maioria das situações, consideram-se os seguintes agrupamentos:

- *Venda de bens de investimento:*

Compreende os rendimentos provenientes da alienação, a título oneroso, de bens de capital que, na aquisição ou construção, tenham sido contabilizados como investimento. Consideram-se neste capítulo as vendas de bens de capital em qualquer estado, inclusive os que tenham ultrapassado o período máximo de vida útil. Este capítulo desagrega-se em quatro grupos: Terrenos; Habitações; Edifícios; e Outros bens de investimento.

- *Transferências de capital:*

Entende-se por transferências de capital os recursos financeiros auferidos sem qualquer contrapartida, destinados ao financiamento de despesas de capital.

Incluem-se aqui as receitas relativas a cauções e depósitos de garantia que revertem a favor da entidade, assim como heranças jacentes e outros valores prescritos ou abandonados. Abrange também as quantias ou valores apreendidos, bem como a venda de géneros e mercadorias apreendidos e ainda as receitas referentes a fianças-crime quebradas e depósitos de contratos não cumpridos.

- *Ativos financeiros:*

Compreende as receitas provenientes da venda e amortização de títulos do crédito, designadamente obrigações e ações ou outras formas de participação, assim como as resultantes do reembolso, a favor da autarquia, do valor da amortização de empréstimos afetos aos serviços municipalizados ou subsídios reembolsáveis concedidos nos termos da lei.

- *Passivos financeiros:*

Como “passivos financeiros” consideram-se as receitas provenientes da emissão de obrigações e de empréstimos contraídos a curto e a médio e longo prazos.

- *Outras receitas de capital:*

Trata-se de um capítulo económico com carácter residual, englobando as receitas não suscetíveis de classificação nas demais receitas de capital.

As **despesas correntes** são as que afetam o património não duradouro ou que se traduzem na obtenção de serviços ou bens de consumo corrente de natureza fungível, coincidindo, na maioria das situações, com as despesas de funcionamento (representativas do dispêndio necessário ao normal funcionamento da atividade da máquina administrativa), são considerados os agrupamentos:

- *Despesas com o pessoal:*

Neste agrupamento devem considerar-se todas as espécies de remunerações principais, de abonos acessórios e de compensações que, necessariamente, requeiram processamento nominalmente individualizado e que, de forma

transitória ou permanente, sejam satisfeitos pela autarquia local tanto aos seus funcionários e agentes como aos indivíduos que, embora não tendo essa qualidade, prestem contudo, serviço à autarquia nos estritos termos de contratos a termo, em regime de tarefa ou avença.

Compreendem-se, também, no âmbito deste agrupamento, as despesas que a autarquia local, como entidade patronal, suporta com o esquema de segurança social dos seus funcionários.

- *Aquisição de bens e serviços:*

Neste agrupamento incluem-se, de um modo geral, as despesas quer com bens de consumo (duráveis ou não) a que não possa reconhecer-se a natureza de despesas de capital quer, ainda, com a aquisição de serviços.

- *Juros e outros encargos:*

A título de definição genérica, o termo “juro” designa habitualmente o montante que o devedor tem a responsabilidade de pagar ao credor ao longo de um determinado período pela utilização de um montante de capital, sem que este último se reduza. Nesta rubrica inscrevem-se as despesas referentes aos juros provenientes da contratação de empréstimos bancários, empréstimos por obrigações ou outros, os juros suportados com a locação financeira, bem como os juros a pagar pelo ressarcimento de importâncias provenientes da cobrança de impostos a mais ou indevidamente cobrados. Incluem-se ainda outros juros de dívidas contraídas, bem como as despesas inerentes, nomeadamente, a serviços bancários.

- *Transferências correntes:*

Neste agrupamento são contabilizadas as importâncias a entregar a quaisquer organismos ou entidades para financiar despesas correntes, sem que tal implique,

por parte das unidades recebedoras, qualquer contraprestação direta para com a autarquia local.

- *Subsídios:*

Os subsídios em epígrafe, tendo, embora, a natureza de transferências correntes, revestem-se, contudo, de características especiais que, sob o aspeto económico, recomendam uma identificação à parte daquelas.

Assim, consideram-se “Subsídios” os fluxos financeiros não reembolsáveis das autarquias locais para as empresas públicas municipais e intermunicipais ou empresas participadas, com o objetivo de influenciar níveis de produção, preços ou remunerações dos fatores de produção.

- *Outras despesas correntes:*

Trata-se de uma rubrica económica com uma função meramente residual, na qual se registam as despesas correntes não incluídas nas restantes rubricas.

As **despesas de capital** são as que implicam alterações no património duradouro e que originam ou contribuem para a obtenção de bens que se mantêm no decurso do processo produtivo, sofrendo algum desgaste na medida da sua utilização. Revelando-se produtoras de rendimentos ou serviços, delas poderá resultar não só um acréscimo de rendimentos, como um aumento de bem-estar social, sendo nas mesmas habitualmente considerados os seguintes agregados:

- *Aquisição de bens de capital:*

Este agrupamento económico apresenta-se com três subagrupamentos sob a designação “Investimentos”, “Locação financeira” e “Bens de domínio público”.

Não obstante as várias aceções em que o termo «*Investimentos*» pode teoricamente ser tomado, o Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14.02 salienta que este

classificador é encarado segundo uma ótica de estrita natureza de investimento, pelo que, no âmbito do subagrupamento, se compreendem-se, exclusivamente, as despesas com a aquisição (e também as grandes reparações) dos bens que contribuam para a formação de «capital fixo», isto é, os bens duradouros utilizados, pelo menos, durante um ano, na produção de bens ou serviços, sem que dessa utilização resulte alteração significativa da sua estrutura técnica (máquinas, equipamentos, material de transporte, edifícios, outras construções, etc.). O conceito de «grande reparação» está associado não só ao maior ou menor custo das obras a realizar, mas às razões subjacentes às mesmas onde, necessariamente, terão de constar objetivos de acréscimo de duração ou de produtividade dos bens de capital em causa.

Assim, por exemplo, tratando-se de edifícios ou de habitações, são «Grandes reparações» e, conseqüentemente, classificáveis nas respetivas rubricas de investimento, as obras que impliquem alteração das plantas dos imóveis. No caso das viaturas automóveis e de outro material de transporte com características semelhantes, considera-se «grande reparação» a que implica a substituição do motor.

- *Transferências de capital:*

As transferências que se integram neste agrupamento económico revestem-se de características idênticas às já apontadas para as transferências correntes com a diferença de, aqui, se destinarem a financiar despesas de capital das unidades recebedoras.

- *Ativos financeiros:*

Neste agrupamento económico contabilizam-se as operações financeiras quer com a aquisição de títulos de crédito, incluindo obrigações, ações, quotas e outras formas de participação, quer com a concessão de empréstimos e adiantamentos ou subsídios reembolsáveis, nomeadamente, a serviços municipalizados.

- *Passivos financeiros:*

Este agrupamento económico compreende as operações financeiras, englobando as de tesouraria e as de médio e longo prazos que envolvam pagamentos decorrentes quer da amortização de empréstimos, titulados ou não, quer da regularização de adiantamentos ou de subsídios reembolsáveis, quer, ainda, de garantias. As despesas com passivos financeiros deverão incluir os prémios ou descontos que possam ocorrer na amortização dos empréstimos. De acordo com a legislação em vigor, não deverão ser consideradas as despesas inerentes à execução de avals.

- *Outras despesas de capital:*

Trata-se de um agrupamento económico com carácter residual.

CAPÍTULO 4

4. Enquadramento empírico e procedimento econométrico

O objetivo do presente trabalho é determinar o impacto de fatores políticos nas finanças nos municípios portugueses e analisar as consequências macroeconómicas do eventual comportamento oportunista ou ideológico dos autarcas.

São os municípios a estabelecer o seu próprio orçamento, sendo ao município que cabe a responsabilidade quanto à decisão sobre os investimentos tão diversos como o equipamento rural e urbano, rede de transportes e comunicações, cultura, tempos livres e desporto, saúde, etc. O Presidente da Câmara acumula também em si competências decisivas, como a escolha dos projetos a realizar e a data da sua execução, o que permite afirmar que dada uma determinada dotação orçamental para um período, que os municípios decidem como, quanto e quando gastar.

Tomando em consideração que é mais fácil aos autarcas manipularem os instrumentos de política que a evolução das variáveis económicas no seu município, foi restringido o estudo às finanças locais, nomeadamente testando as hipóteses subjacentes à existência de ciclos político-económicos ao nível dos saldos de execução orçamental e ao nível das despesas totais, despesas de capital e despesas de investimento, visto serem estas as despesas em que os autarcas têm mais margem de manobra e as mais facilmente visíveis pelo eleitorado.

4.1. Descrição dos Dados

O painel de dados que serve de base para a análise é constituído por 308 municípios portugueses e compreende um horizonte temporal que vai desde 1999

a 2009, o qual abrange três momentos de eleições autárquicas (2001, 2005 e 2009).

Os dados respeitantes às contas das finanças municipais foram obtidos através da publicação anual Finanças Municipais, da responsabilidade da Direção Geral das Autarquias Locais, este organismo publica regularmente informação financeira desagregada dos municípios portugueses encontrando-se, até ao momento, publicados os dados das finanças municipais até 2009 (a informação financeira é preparada a partir dos dados disponíveis nos documentos de prestação de contas dos municípios). As datas das eleições autárquicas e os resultados das mesmas foram obtidos junto da Comissão Nacional de Eleições (CNE). Os dados referentes à população dos municípios foram extraídos das estatísticas anuais da população residente ao nível dos municípios da base de dados do INE (Instituto Nacional de Estatística), os quais possuem a informação da população por grupos etários para o período de 1999 a 2009, tendo sido também o Instituto Nacional de Estatística a fonte de dados para a densidade populacional.

Para a obtenção de valores a preços constantes do ano de 2006 foi utilizado o deflator do PIB com base 100, recorrendo a dados do Banco de Portugal.

4.2. Metodologia

De forma a poder verificar a existência de ciclos político-económicos nos municípios portugueses serão realizados testes que procuram verificar se nos momentos antecedentes às eleições autárquicas os políticos locais têm comportamentos oportunistas, optando por políticas populacionistas, ou seja, se estes manipulam as despesas municipais, e consequentemente o saldo orçamental do município, com o objetivo de apresentar maior competência junto dos eleitores, melhorar a economia local, aumentando a sua popularidade e assim vencerem as eleições. Procurando também verificar se por outro lado os políticos locais são motivados pela sua ideologia política.

O modelo empírico que serve de base neste estudo é o seguinte:

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta X_{it} + e_{it} \quad i = 1, \dots, N; \quad t = 1, \dots, T \quad (1)$$

em que Y_{it} é a variável dependente, referente ao município i no ano t , α_i representa o efeito individual constante ao longo do tempo e específico de cada indivíduo. β é um vetor de parâmetros a estimar, X_{it} é vetor que corresponde a variáveis explicativas políticas e de controlo utilizadas no modelo e, e_{it} é o termo de erro.

O primeiro modelo empírico testado tem como variável dependente o saldo de execução orçamental¹³ (*per capita* a preços constantes de 2006)¹⁴, em que valores positivos de saldos correspondem a superávits e valores negativos a défices.

Sendo que os autarcas locais têm pouco controle sobre as receitas ou o financiamento dos seus municípios, é mais previsível verificar descentralização nas despesas para a provisão de bens e serviços públicos locais, e sendo que a nível das despesas, as despesas correntes estão condicionadas pela massa salarial é de prever que a evidência de ciclos político-económicos seja maior ao nível das despesas de capital, e, dentro destas, nas despesas de Investimento (expressas em valores *per capita* a preços constantes de 2006). Assim, serão estimadas equações para estes tipos de despesa.

Nos modelos a testar são usadas as seguintes variáveis:

- Do lado dos instrumentos de política económica, vão ser utilizadas diferentes variáveis dependentes em diferentes regressões, com o intuito de testar os ciclos político-económicos nas componentes das finanças

¹³ O Saldo de execução orçamental (baseado em Veiga (2004)) é definido como: $Saldo = [RecCorr + (RecCap - RAF - RPF)] - [DespCorr + (DespCap - DAF - DPF)]$ em que *RecCorr* representa as Receitas Correntes, *RecCap* as Receitas de Capital, *DespCorr* e *DespCap* as Despesas Correntes e de Capital, respetivamente, *RAF* as Receitas em Ativos Financeiros, *RPF* as Receitas em Passivos Financeiros, *DAF* as Despesas em Ativos Financeiros e, finalmente, *DPF* as Despesas em Passivos Financeiros.

¹⁴ Valores constantes *per capita* tornam possível a comparação de dados ao longo do tempo e entre municípios de diferentes dimensões.

municipais. Numa primeira fase, serão utilizados os valores agregados do Saldo de Execução Orçamental (*Saldo*). De seguida, parte-se para uma análise mais detalhada sobre o impacto das variáveis políticas nas Despesas (*Despesas Totais*, *Despesas de Capital Totais* e *Despesas de Investimento Totais*).

- Uma vez que as transferências do Estado constituem uma significativa proporção das receitas das autarquias locais, financiando uma grande parte das suas despesas, é de esperar que exista uma forte influência no que respeita às Transferências para a evolução das despesas. Sendo que a diminuição do valor de transferências condiciona a possibilidade de se utilizarem estas despesas para fins eleitorais, tornando mais difícil observar a ocorrência de ciclos político-económicos, e um aumento das transferências permitirá aos municípios maior despesa. Assim serão incluídas as variáveis explicativas *Transferências Totais_{it}* (que são o total de transferências reais *per capita* que o município *i* recebe durante o ano *t*), para as quais se antevê que tenham uma forte influência sobre as Despesas Totais e nas equações para as Despesas de Capital e Investimento serão incluídas as transferências de capital (*Transferências de Capital_{it}*) reais *per capita* que o município *i* recebe durante o ano *t*. Estas variáveis, ao refletirem a evolução da realidade macroeconómica do país, permitem controlo para alterações na mesma.
- De forma a testar a hipótese do comportamento oportunista por parte do Presidente da Câmara Municipal, foi criada uma variável binária, *Eleições_{it}* que assume o valor 1 (um) se o ano *t* corresponder a eleições autárquicas e o valor 0 (zero) em caso contrário. Com esta variável testamos a hipótese de os défices orçamentais e as despesas de investimento dos municípios serem maiores em anos de escrutínio. Assim, um coeficiente de sinal negativo é esperado para *Eleições_{it}* na equação para o Saldo e sinais positivos são esperados nas equações para as Despesas;

- Para testar o modelo ideológico, por sua vez, construiu-se a variável binária $PresidenteDIREITA_{it}$, que assume o valor 1 (um) quando o Presidente de Câmara do município i é de um partido de direita (PSD ou CDS/PP) e 0 (zero) quando pertence a um partido de esquerda (PS ou PCP/CDU);
- Devido aos instrumentos de política económica e os resultados económicos dos municípios poderem também depender de fatores demográficos, foram incluídas as seguintes variáveis de controlo: percentagem de população com menos de 15 anos, percentagem de população com mais de 65 anos e a densidade populacional.

O objetivo da análise e a estrutura dos dados adequam-se ao uso de dados em painel. As vantagens da análise de dados em painel são entre outras o fato de se poder controlar os efeitos fixos não observáveis que podem enviesar as estimativas dos coeficientes, também no caso de ser uma amostra de grande dimensão (como é o caso) são possibilitadas estimativas mais precisas dos coeficientes e também o fato de se poderem incluir variáveis desfasadas ou em diferenças nos modelos.

O painel utilizado neste estudo contém 11 observações temporais (entre 1999 e 2009) para cada indivíduo (município), não é de esperar que as características de cada indivíduo apresentem uma heterogeneidade significativa ao longo do tempo. No entanto, é de esperar que existam efeitos individuais significativos associados a cada município, ou seja, que o comportamento observado seja diferenciado entre os diferentes indivíduos.

Os dados em painel¹⁵ foram analisados em duas etapas utilizando-se inicialmente modelos estáticos de painel: 1) método dos mínimos quadrados (*Ordinary Least Squares* - OLS); 2) modelo de painel de efeitos fixos, o qual controla os efeitos das variáveis omitidas que variam entre indivíduos e permanecem constantes ao longo do tempo, tratando as diferenças individuais de

¹⁵ São alguns exemplos de revisão de literatura sobre estimação com dados em painel os autores Greene (2003), Novales (1993) Baltagi (2001) ou Bond (2002).

forma sistemática e permitindo que as mesmas sejam testadas; e 3) modelo de painel de efeitos aleatórios, o qual considera a constante não como um parâmetro fixo mas como um parâmetro aleatório não observável cuja estimação é feita introduzindo a heterogeneidade dos indivíduos no termo de erro. Para amostras de grande dimensão, o número de parâmetros a estimar, com efeitos fixos, pode ser relativamente elevado, pelo que uma especificação que rejeita as diferenças individuais para uma componente não sistemática, logo, não estimável, parece também ser apropriada. E seguidamente painéis de efeitos dinâmicos, com estimador de momentos generalizados (*Generalized Method of Moment – GMM*).

O procedimento padrão utilizado para estimar os painéis dinâmicos baseia-se em Arellano e Bond (1991). Para tal foi necessário fazer alterações na equação original em nível para eliminar o efeito fixo, pelo que são incluídos valores desfasados das variáveis dependentes nos conjuntos de variáveis explicativas, dando origem a uma equação originária na equação inicial (1) com as devidas diferenças auto-regressivas:

$$\Delta Y_{it-1} = \Delta \alpha_i + \Delta \beta X_{it} + \Delta e_{it} \quad i = 1, \dots, N; \quad t = 1, \dots, T \quad (2)$$

$$\Delta Y_{it-2} = \Delta \alpha_i + \Delta \beta X_{it} + \Delta e_{it} \quad i = 1, \dots, N; \quad t = 1, \dots, T \quad (3)$$

Dada a inclusão de valores desfasados das variáveis dependentes nos conjuntos de variáveis explicativas, estamos na presença de modelos lineares dinâmicos de dados em painel. Havendo uma clara dominância do número de indivíduos (308 municípios) face ao período temporal (11 anos), segundo Arellano e Bond (1991), a estimação destes modelos pelo Método dos Mínimos Quadrados, controlando para os efeitos individuais (fixos ou aleatórios) dos municípios, poderá originar estimações inconsistentes dos parâmetros, devido à correlação existente entre o valor desfasado da variável dependente e os efeitos individuais dos municípios. De acordo com estes autores, os modelos devem ser estimados através do Método Generalizado dos Momentos (GMM). Tomando em consideração a persistência verificada nas rubricas de despesas e saldo de execução orçamental, utilizamos a versão estendida do estimador para painéis dinâmicos proposta por

Bond (2002) que minimiza o problema de baixa correlação entre os instrumentos o qual o autor designa de sistema-GMM (GMM-SYS).

Foram usadas ambas as análises de dados em painel (estática e dinâmica) por forma a assegurar uma maior robustez nos resultados encontrados.

4.3. Resultados da estimação

Serão seguidamente apresentados os resultados das estimações dos modelos descritos no ponto anterior (4.2.) usando o método OLS, o método de efeitos fixos e o método de efeitos aleatórios para modelos lineares estáticos de dados em painel e o sistema-GMM para modelos lineares dinâmicos de dados em painel¹⁶, de forma a testar os modelos oportunista e ideológico sobre os principais instrumentos de política à disposição dos autarcas, isto é, os orçamentos dos municípios, para o qual foram estimadas regressões sobre os valores agregados do saldo e das despesas municipais.

Os valores para o Saldo, para as Despesas Totais, Despesas de Capital Totais e Despesas Totais de Investimento estão expressos em euros *per capita* (a preços constantes de 2006).

A Tabela 1 apresenta os resultados das estimações para os valores agregados do Saldo Orçamental dos municípios, a Tabela 2 apresenta os resultados das estimações para os valores agregados das Despesas Totais, a Tabela 3 apresenta os resultados das estimações de Despesas de Capital Totais e a Tabela 4 apresenta os resultados das estimações das Despesas Totais de Investimento.¹⁷

Todas as estimações são feitas para o mesmo número de municípios (308), e em termos de observações, em painéis estáticos o número de observações mantém-se idêntico quer para o método OLS, quer para o método de efeitos fixos e quer para o método de efeitos aleatórios. No caso de painéis estáticos o número de observações diminui sempre que o modelo é desfasado um ou dois períodos.

¹⁶ O programa econométrico utilizado foi o Stata 12.0.

¹⁷ Todas as Tabelas se encontram em Anexo.

De um modo geral os resultados obtidos apontam para a existência de ciclos oportunistas nos municípios portugueses.

Na Tabela 1, quando analisados os efeitos políticos no Saldo, os coeficientes das variáveis políticas que captam o ciclo oportunista (*Eleições*) apresentam os sinais esperados (negativos), contudo não apresentam os níveis de significância esperados, não sendo estatisticamente significativos.

No ano em que ocorrem eleições autárquicas, o saldo orçamental diminui e mantendo tudo o resto constante cerca de 0,99 Euros *per capita* (a preços constantes de 2006)¹⁸. Para as estimações através do sistema-GMM, a tabela apresenta o valor desfasado um período para a variável dependente que é estatisticamente significativa e apresenta-se com valor positivo.

A variável *PresidenteDIREITA*, que procura captar os efeitos ideológicos sobre a evolução do Saldo tem associados coeficientes positivos que indicam que municípios governados por presidentes de Câmara de direita incorrem em saldos maiores (ou menores défices) do que os governados pelos de esquerda e não apresenta numa análise em painéis estáticos efeitos partidários significativos, contudo numa estimação de sistema-GMM apresenta-se estatisticamente significativa.

Ao nível das variáveis Despesas Totais, Despesas de Capital e Despesas Totais de Investimento, o modelo sendo desfasado dois períodos diminui o número de observações, contudo é possível verificar a evidência de ciclos oportunistas racionais, sendo que (*Eleições*), que corresponde ao ano em que ocorrem eleições autárquicas é estatisticamente significativo e estas despesas apresentam aumentos.

Em anos eleitorais as Despesas Totais são maiores que nos anos antecedentes e são estatisticamente significativas sendo estes resultados observados tanto numa análise em painéis estáticos como numa análise em painéis dinâmicos. As Despesas Totais aumentam e mantendo tudo o resto constante cerca de 47,11 Euros *per capita* (a preços constantes de 2006)¹⁹.

¹⁸ Tendo em conta a coluna 4 da Tabela 1.

¹⁹ Quando observada a coluna 5 da Tabela 2.

As Despesas Totais de Investimento por sua vez, apresentam resultados positivos e estatisticamente significativos em estimações SYS-GMM, onde na coluna 5 da Tabela 4 se pode verificar que em anos de eleições as Despesas Totais de Investimento aumentam cerca de 36,25 Euros *per capita* (a preços constantes de 2006). A análise em painéis estáticos apresentou resultados pouco coesos, visto que através do modelo OLS e de efeitos aleatórios se verificam resultados negativos, ou seja, diminuição nas Despesas Totais de Investimento, em que a estimação OLS se apresenta estatisticamente significativa ao contrário da estimação pelo modelo de efeitos aleatórios que não apresenta significância estatística, quanto ao modelo de efeitos fixos, deste não resulta significância estatística verificando-se a indicação de um aumento nas Despesas Totais de Investimento.

Relativamente às Despesas de Capital, estas são estatisticamente significativas numa análise em painéis estáticos, não apresentando significância quando resultam de estimações SYS-GMM, contudo apresentam sempre valores negativos, que indicam diminuições nas Despesas de Capital, o que contraria o que seria esperado. Estas despesas diminuem em anos de eleições autárquicas aproximadamente 13,19 Euros *per capita* (a preços constantes de 2006)²⁰.

O valor desfasado um período das variáveis Despesas Totais, Despesas de Capital Totais e Despesas Totais de Investimento é sempre positivo e no caso das Despesas de Capital Totais e Despesas Totais de Investimento é sempre estatisticamente significativo, quando desfasado dois períodos as Despesas Totais e as Despesas Totais de Investimento são estatisticamente significativas com valores positivos, enquanto as Despesas de Capital não apresentam significância estatística associada a um sinal negativo.

Quanto a efeitos ideológicos ao nível das despesas, verificam-se resultados com valores negativos relativamente às Despesas Totais, Despesas de Capital Totais e Despesas Totais de Investimento, o que significa que os municípios liderados por políticos de direita realizam uma despesa inferior em relação aos que são liderados por políticos de esquerda, os efeitos ideológicos apresentam baixa significância estatística.

²⁰ Quando observada a coluna 5 da Tabela 3.

As despesas realizadas pelos partidos de esquerda excedem a realizada pelos de direita em média 24,00 Euros *per capita* (a preços constantes de 2006) nas Despesas Totais, em 9,09 Euros *per capita* (a preços constantes de 2006) nas Despesas Totais de Capital e 4,26 Euros *per capita* (a preços constantes de 2006) nas Despesas Totais de Investimento²¹.

Relativamente às transferências, os coeficientes estimados associados às Transferências Totais e Transferências de Capital têm sempre sinais positivos e são estatisticamente significativos, assim como seria de esperar verificam-se aumentos nas despesas sempre que os municípios recebem maiores transferências.

Quanto às variáveis de controlo é possível verificar que nos municípios em que a percentagem da população tem menos de 15 anos existem maiores saldos orçamentais, Despesas de Capital e de Investimento, e municípios em que a percentagem da população tem mais de 65 anos está associada a maiores défices e maiores Despesas Totais; o saldo e as despesas não tendem a variar com a densidade populacional.

Os resultados das estimações apresentaram evidência de ciclos oportunistas manifestados nos saldos municipais e significativamente nas Despesas Totais e Despesas Totais de Investimento, que foi revelado na diminuição do valor do saldo refletindo aumento de défices orçamentais e no aumento das Despesas Totais e Despesas Totais de Investimento, mas não ao nível das Despesas de Capital as quais revelaram diminuições em anos em que ocorreram eleições autárquicas mas sem significância estatística.

Em qualquer das estimações foi possível verificar que os défices orçamentais e as Despesas efetuadas pelos partidos de direita são sempre inferiores aos efetuados pelos partidos de esquerda, contudo os resultados sobre os ciclos ideológicos não são conclusivos pois o sinal do coeficiente associado à variável é muito inconstante na análise não permitindo uma evidência a favor da existência de efeitos ideológicos.

²¹ Quando observada a coluna 5 das Tabelas 2, 3 e 4 respetivamente.

CAPÍTULO 5

5. Conclusão

A teoria dos ciclos político-económicos estuda as interações entre o comportamento dos agentes políticos e as considerações políticas, considerando que estes agem movidos por interesses políticos, e não pelo bem-estar social. Tanto a análise teórica quanto a evidência empírica da literatura dos ciclos eleitorais relatam uma clara relação, nos mais variados países, entre o resultado macroeconómico e desempenho eleitoral. A evolução da literatura mostra que essa relação tem incentivado governantes a influenciar a política orçamental em anos eleitorais, de forma a simular um crescimento da economia nesses períodos, com a consequente piora nos anos seguintes.

O presente trabalho teve como objetivo compreender em que medida é que as contas das Autarquias Locais portuguesas refletem os resultados das eleições autárquicas para o período entre 1999 e 2009, procurando testar a existência de ciclos político-económicos no âmbito da política orçamental dos municípios portugueses.

Os resultados empíricos encontrados para os municípios de Portugal Continental e das Regiões Autónomas revelam a existência de ciclos político-económicos na última década.

Estes resultados estão de acordo com modelos que seguem as hipóteses propostas por Rogoff & Sibert (1988) e Rogoff (1990), revelando a existência de ciclos oportunistas racionais. Os ciclos oportunistas observam-se claramente no que diz respeito às despesas totais e às despesas de investimento, as quais aumentam significativamente nos anos em que ocorrem eleições autárquicas, sendo que relativamente aos saldos orçamentais dos municípios também se verificam diminuições dos mesmos em anos eleitorais.

Tal como Jochimsen e Nuscheler (2010) para um estudo realizado para a Alemanha e Petterson-Lidbom (2001) para um estudo realizado para os governos

locais da Suécia, e à semelhança de Baleiras (2001), Coelho (2004), Veiga e Veiga (2004) no caso português, foram encontradas nesta análise evidências de ciclos oportunistas, pese embora não tão claras como nestes trabalhos anteriores. Quanto à existência de ciclos ideológicos no poder local, não foram encontradas evidências, pois os testes empíricos apresentam resultados inconclusivos ou apontam para a inobservância de ciclos partidários no poder local.

Existem, no entanto, estudos que ao nível do poder local encontram resultados diferentes, principalmente no que diz respeito aos ciclos político-económicos ideológicos, como é o exemplo de Sakurai (2009) para um estudo para os governos locais do Brasil, ou Allers, De Haan e Sterks (2001) num estudo para os municípios holandeses, a justificação nestes resultados poderá estar relacionada com a diferença dos sistemas políticos, institucionais e económicos ao nível do poder local em cada um destes países.

Os resultados obtidos nesta análise, ao confirmarem a manipulação e gestão discricionária das finanças locais por parte dos autarcas portugueses que apenas pretendem parecer mais competentes perante os eleitores, permitiu identificar a existência de ineficiências na alocação dos recursos, evidentes nos défices orçamentais gerados nos municípios, além das consequências citadas anteriormente, o fato de haver apenas um aparente crescimento na economia, poderá causar perdas de eficiência e de bem-estar da população.

Apesar das alterações que têm ocorrido na regulamentação das finanças locais após a adesão de Portugal à UEM, verifica-se instabilidade nas despesas de investimento e descontrolo orçamental, que poderão dificultar o respeito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, uma vez que a administração local está inserida no Sector Público e Administrativo, e existe a necessidade de cumprir com os critérios do défice orçamental.

De modo a impedir ou evitar que tais situações ocorram deveriam ser estabelecidas regras mais restritas quanto aos défices e endividamento das autarquias locais que impeçam que exista tanta liberdade para comportamentos eleitoralistas e deveria haver um maior controlo com limites fixados.

6. Referências bibliográficas

Agria, M. 1994. "Ciclos Políticos na Economia Portuguesa". *Faculdade de Economia*. Universidade Nova de Lisboa.

Alesina, A. 1987. "Macroeconomic Policy in a Two-party System as a Repeated Game". *Quarterly Journal of Economics*, 102:651-678.7.

Alesina, A. 1988. "Macroeconomics and Politics". *NBER Macroeconomics Annual*. Cambridge, Massachussets. *National Bureau of Economic Research*. pp. 13-52.

Alesina, A. 1989. "Politics and Business Cycles in Industrial Democracies". *Economic Policy*, 8: 55-98.

Allers, A., De Haan, J, e Sterks, G. 2001." Partisan Influence on the Local Tax Burden in the Netherlands". *Public Choice*, 106(1/2): 351-363.

Alt, J. e Lowry, R. 1994. "Divided Government, Fiscal Institutions and Budget Deficits: Evidence From the States". *American Political Science Review*, 88: 811-828.

Arellano, M. e Bond, S. 1991. "Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations", *The Review of Economic Studies*, 58: 277-297.

Baleiras, N. e Costa, J. 2001. "To Be or not To Be in Office Again, That is the Question – Political Business Cycles with Local Governments". *Working Paper*, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.

Baltagi, H. 2001. *Econometric Analysis of Panel Data*. West Sussex: John Wiley & Sons.

Besley, T. e Case, A. 2003. "Political institutions and policy choices: evidence from the United States," *Journal of Economic Literature*, XLI(1): 7-73.

Bond, S. 2002. "Dynamic panel data models: a guide to micro data methods and practice," *Portuguese Economic Journal*, 1: 141-162.

Chappel, H. e Keech, W. 1986. "Policy motivation and party differences in a dynamic spatial model of party competition". *American Political Science Review*, 80:881-899.

Coelho, C. 2004. "Elections and governments' behaviour – an application to Portuguese municipalities", in *NIPE — Working Paper*, 8/04.

Constituição da República Portuguesa, 2004. Coimbra, Almedina.

Cukierman, A. e Meltzer, A. 1986. "A Positive Theory of Discretionary Policy, The Cost of a Democratic Government and The Benefit of a Constitution". *Economy Inquiry* 24, 367-388.

D.G.A.L. (1999-2009). *Finanças Municipais*, Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), Lisboa.

Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Collins Publishers.

Galli, E. e Rossi, S. 2002, "Political budget cycles: the case of the Western German Länder," *Public Choice*, 110: 283-303.

Greene, H. 2003. *Econometric analysis*, 5ª Edição. New Jersey: Prentice Hall.

Harrington, J. 1993. "Economic policy, economic performance, and elections". *American Economic Review* 83: 27– 42.

Hibbs, D. A., Jr. 1977. "Political Parties and Macroeconomic Policy". *American Political Science Review*, 71 (4): 1467-1487.

Hibbs, D. 1986. "Political Parties and Macroeconomic Policies and Outcomes in the United States." *American Economic Review Papers and Proceedings*, v.76, n. 2, p.66-70.

Jochimsen, B. e Nuscheler R. 2010. "The political economy of the German Lander deficits: weak governments meet strong finance ministers" *Applied Economics Journal*, vol. 42, nº. 11: 1-17.

Kalchheim, C. e Rozevitch, S. 1990. "Deficits in local government budgets in Israel: a reflection of political cycles and an expression of local autonomy". *Public Budgeting and Finance*, v. 10, n. 1, p. 67-77.

Key, V. 1966. "The Responsible Electorate". Cambridge MA: *Harvard University Press*.

Lindbeck, A. 1976. "*Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians*." In *Political Business Cycles*, edited by B. S. Frey: The International Library of Critical Writing in economics, Elgar Reference Collection.

MacRae, C. 1977. "A Political Model of the Business Cycle". *Journal of Political Economy*, 85(2): 239-263.

Marta, J. 2000. "*Imperfeições e Competição no Processo Político: Uma Aplicação aos Governos Locais*". Tese de Mestrado em Administração Pública. Braga: Universidade do Minho.

Nabais, J. 2007. “ *A autonomia financeira das Autarquias Locais*”, Almedina.

Nordhaus, W. 1975. “The Political Business Cycle”. *Review of Economic Studies*, v. 42, 169-190.

Novales, A. 1993. “*Econometria*”, 2ª edição, Editorial McGraw-Hill.

Persson, T. e Tabellini G. 1990. *Macroeconomic Policy, Credibility, and Politics*: Harwood Academic Publishers.

Pettersson-Lidbom, Per. 2001. “An empirical investigation of the strategic use of debt,” *Journal of Political Economy*, 109(3), 570-583.

Powell, Jr.; 2000. “*Election as Instruments of Democracy: majoritarian and proportional visions*”, New Haven: Yale University Press.

Rebelo, M. 2008. “*Descentralização e Justa repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*”, Almedina.

Rogoff, K. e Sibert, A. 1988. “Elections and macroeconomic cycles”. *Review of Economic Studies*, 55: 1–16.

Rogoff, K. 1990. “Equilibrium Political Budget Cycles.” *The American Economic Review* 80, nº 1.

Rosenberg, J. 1992. “Rationality and the Political Business Cycle: The Case of Local Government,” *Public Choice*, 73:71-81.

Sakurai, S. 2009. “*Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990 2005 via dados em painel*”. Estudos Económicos. Instituto de Pesquisas Económicas, V.39, 39-58.

Seitz, H. 2000. "Fiscal Policy, Deficits and Politics of Subnational Governments: The Case of the German Laender". *Public Choice*, 102(1/2): 183-218

Tufte, R. 1975. *Political Control of the Economy*. 2nd ed. Princeton, NJ: Princeton UP.

Veiga, F.J. e Veiga, L. 2004. "Ciclos Político-Económicos nos Municípios Portugueses", *II Conferência do Banco de Portugal - Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu*, Lisboa – Portugal.

Wright, G. 1974. "The Political Economy of New Deal Spending: An Econometric Analysis". In FREY, Bruno S. (ed.), *Political Business Cycles*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 223-231.

Zbyszewski, J. 2007. "O financiamento das autarquias locais portuguesas", Almedina.

7. Anexos

Quadro 1. Estatísticas Descritivas

Variáveis	Nº de Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Saldos e rubricas de despesa:					
Saldo	4004	-732.114,6	6.650.074,0	-102.000.000,0	276.000.000,0
Saldo _{pc} (<i>per capita</i> preços constantes de 2006)	4004	-51,0	160,6	-1.901,34	1.176,28
Despesas Investimento	4004	324,5	265,2	8,3	5.586,4
Despesas Totais	3995	918,85	504,45	15,38	7651,69
Despesas de Capital	3999	463,98	349,85	12,69	8124,7
Transferências:					
Transferências totais	4000	599,1	450,4	-	7.198,8
Transferências de capital	3995	93,3	120,2	-	3.121,3
Variáveis políticas:					
Eleições	4312	0,286	0,452	-	1
Eleito presidente PSD	1229	0,430	0,495	-	1,0000
Eleito presidente PS	1227	0,388	0,489	-	2,0000
Eleito presidente CDS	1229	0,012	0,110	-	1,0000
Eleito presidente PCP	1227	0,104	0,305	-	1,0000
Eleito presidente OUTROS	1229	0,070	0,255	-	1,0000
PresidenteDIREITA	4312	0,126	0,332	-	1,0000
Variáveis Demográficas:					
% População com menos de 15 anos	4312	0,148	0,030	0,0661	0,2983
% População com mais de 65 anos	4312	0,205	0,063	0,0790	0,4422
Densidade populacional	4004	288,6	812,3	5,4	7.503,1

Fontes: DGAL, CNE, INE.

Nota: O saldo_{pc}, as rubricas de despesa e as transferências estão expressas em euros *per capita* (a preços constantes de 2006).

Tabela 1. Efeitos políticos no Saldo (*per capita* a preços constantes de 2006) dos municípios (Análise em painéis estáticos e painéis dinâmicos)

	OLS Saldo	FE Saldo	RE Saldo	SYS-GMM Saldo
Saldo (-1)				0.0801*** (0.0307)
Eleições	-5.502 (5.997)	-9.250 (7.111)	-5.502 (6.789)	-0.991 (8.232)
PresidenteDireita	5,31 (0.0817)	13.8 (0.103)	5,31 (0.0918)	34,0 ** (0.144)
%Pop < 15	5.312 (8.167)	13.83 (10.35)	5.312 (9.183)	34.03** (14.40)
%Pop > 65	-504.4* (269.9)	-771.6*** (266.0)	-504.4*** (162.5)	-978.3 (784.9)
DensPop	-453.2*** (120.4)	-1,019*** (295.4)	-453.2*** (78.52)	-1,048 (1,476)
Constante	115.0* (64.61)	283.8*** (88.41)	115.0*** (38.84)	309.4 (357.6)
Nº de Obs.	4,004	4,004	4,004	3,388
Nº de Municípios		308	308	308
R ²	0.016	0.004		

Notas: – Erros padrão entre parênteses; Nível de significância: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1;

– Estimação pelos modelos OLS, Efeitos fixos e Efeitos aleatórios para modelos de dados em painel e estimações de sistema-GMM (que combinam a equação em primeiras diferenças com a equação em níveis), usando o programa econométrico Stata 12.0;

– A hipótese de existência de autocorrelação de segunda ordem dos resíduos é sempre rejeitada e o teste Sargan nunca rejeita a validade das restrições sobre-identificadoras.

Tabela 2. Efeitos políticos nas Despesas Totais dos municípios portugueses (Análise em painéis estáticos e painéis dinâmicos)

	OLS Despesas Totais	FE Despesas Totais	RE Despesas Totais	SYS-GMM Despesas Totais	SYS-GMM Despesas Totais
DespTot (-1)				0.0473 (0.149)	0.0613 (0.161)
DespTot (-2)					0.0530** (0.0253)
TransfTot	1.038*** (0.0204)	1.043*** (0.0159)	1.050*** (0.0136)	0.879*** (0.0639)	0.898*** (0.0799)
Eleições	25.32*** (8.472)	22.59*** (6.244)	22.66*** (6.307)	46.21*** (7.715)	47.11*** (8.259)
PresidenteDireita	-12.73 (16.57)	-6.235 (9.075)	-7.735 (9.123)	-24.11** (12.12)	-24.00** (11.93)
%Pop < 15	-2,469*** (354.9)	-1,852*** (236.0)	-2,157*** (225.0)	-1,992* (1,028)	-1,500 (1,111)
%Pop > 65	-1,016*** (206.8)	2,070*** (268.0)	-190.9 (164.6)	3,431*** (974.6)	2,399** (939.1)
DensPop	0.0411* (0.0221)	0.0395 (0.0483)	0.0540*** (0.0108)	0.0120 (0.0636)	-0.00211 (0.0770)
Constante	849.6*** (90.42)	119.2 (77.60)	622.9*** (60.17)	-78.84 (269.5)	-1.408 (273.5)
Nº de Obs.	3,995	3,995	3,995	3,370	3,061
Nº de Municípios		308	308	308	308
R ²	0.837	0.625			

Notas: – Erros padrão entre parênteses; Nível de significância: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1;

– Estimação pelos modelos OLS, Efeitos fixos e Efeitos aleatórios para modelos de dados em painel e estimações de sistema-GMM (que combinam a equação em primeiras diferenças com a equação em níveis), usando o programa econométrico Stata 12.0;

– A hipótese de existência de autocorrelação de segunda ordem dos resíduos é sempre rejeitada e o teste Sargan nunca rejeita a validade das restrições sobre-identificadoras.

Tabela 3. Efeitos políticos nas Despesas de Capital dos municípios portugueses (Análise em painéis estáticos e painéis dinâmicos)

	OLS Despesas de Capital	FE Despesas de Capital	RE Despesas de Capital	SYS-GMM Despesas de Capital	SYS-GMM Despesas de Capital
DespCap (-1)				0.0966*** (0.0301)	0.0890*** (0.0340)
DespCap (-2)					-0.0389 (0.0256)
TransfCap	1.766*** (0.240)	1.161*** (0.0343)	1.310*** (0.0339)	1.070*** (0.128)	1.026*** (0.120)
Eleições	-55.02*** (8.837)	-27.09*** (9.023)	-33.80*** (9.231)	-10.05 (7.241)	-13.19 (8.980)
PresidenteDireita	49.73*** (13.09)	-4.731 (13.12)	7.767 (13.23)	-7.791 (12.30)	-9.099 (12.24)
%Pop < 15	-881.0 (882.1)	-301.8 (337.7)	-614.2** (303.2)	4,373*** (821.8)	4,858*** (870.8)
%Pop > 65	662.3 (495.7)	2,742*** (375.1)	1,171*** (176.3)	4,581** (2,064)	3,593 (2,258)
DensPop	-0.00194 (0.00797)	0.0446 (0.0703)	-0.00434 (0.00968)	0.0848 (0.124)	0.0726 (0.125)
Constante	302.4 (217.1)	-170.1 (112.4)	200.6*** (75.97)	-1,280*** (454.2)	-1,107** (479.2)
Nº de Obs.	3,994	3,994	3,994	3,374	3,066
Nº de Municípios		308	308	308	308
R ²	0.471	0.251			

Notas: – Erros padrão entre parênteses; Nível de significância: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1;

- Estimação pelos modelos OLS, Efeitos fixos e Efeitos aleatórios para modelos de dados em painel e estimações de sistema-GMM (que combinam a equação em primeiras diferenças com a equação em níveis), usando o programa econométrico Stata 12.0;
- A hipótese de existência de autocorrelação de segunda ordem dos resíduos é sempre rejeitada e o teste Sargan nunca rejeita a validade das restrições sobre-identificadoras.

Tabela 4. Efeitos políticos nas Despesas de Investimento dos municípios portugueses (Análise em painéis estáticos e painéis dinâmicos)

	OLS Despesas de Investimento	FE Despesas de Investimento	RE Despesas de Investimento	SYS-GMM Despesas de Investimento	SYS-GMM Despesas de Investimento
Desplnv (-1)				0.249** (0.114)	0.262** (0.114)
Desplnv (-2)					0.109*** (0.0418)
TransfCap	1.355*** (0.122)	1.011*** (0.0248)	1.073*** (0.0244)	0.869*** (0.0908)	0.835*** (0.0896)
Eleições	-21.29*** (7.731)	1.070 (6.521)	-2.169 (6.574)	30.43*** (6.762)	36.25*** (6.337)
PresidenteDireita	56.29*** (13.26)	8.753 (9.483)	15.89* (9.472)	-6.044 (10.79)	-4.266 (11.29)
%Pop < 15	674.4* (408.8)	1,421*** (244.1)	1,256*** (224.7)	3,542*** (1,266)	3,094*** (975.1)
%Pop > 65	988.7*** (237.2)	894.5*** (271.0)	1,299*** (141.0)	-1,004 (1,886)	-1,269 (1,156)
DensPop	-3.61e-06 (0.00504)	0.141*** (0.0508)	-0.000647 (0.00847)	0.0978 (0.0786)	0.0763 (0.0706)
Constante	-105.5 (101.2)	-203.8** (81.20)	-228.8*** (57.74)	-178.5 (337.9)	-88.45 (274.5)
Nº de Obs.	3,995	3,995	3,995	3,378	3,072
Nº de Municípios		308	308	308	308
R ²	0.479	0.320			

Notas: – Erros padrão entre parênteses; Nível de significância: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1;

– Estimação pelos modelos OLS, Efeitos fixos e Efeitos aleatórios para modelos de dados em painel e estimações de sistema-GMM (que combinam a equação em primeiras diferenças com a equação em níveis), usando o programa econométrico Stata 12.0;

– A hipótese de existência de autocorrelação de segunda ordem dos resíduos é sempre rejeitada e o teste Sargan nunca rejeita a validade das restrições sobre-identificadoras.